

정책네트워크 **내일** 보도자료

보도일시: 배포시

문의: (사)정책네트워크 내일 02-704-0518 / www.policynetwork.or.kr

『차명거래 방지·자금세탁 근절, 어떻게 이를 것인가?』

정책토론회 개최

■ 『정책네트워크 내일』과 안철수의원실이 공동으로 '지방자치 정착과 재정분권 확대 개선' 관련 정책토론회를 개최합니다. 많은 취재와 보도 부탁드립니다.

- 주제: 【지방자치 정착 재정분권 확대 어떻게 할 것인가】
- 일시: 2013년 8월 28일(수) 오전 10시
- 장소: 국회의원회관 제2세미나실
- 주최: 정책네트워크 내일 / 국회의원 안철수

■ 발표 및 토론

- 사회: 송병록(경희대 공공대학원 교수)
- 발표:
 - 제 1주제: 『지방자치 20년 평가를 통한 새로운 '분권형 선진국가'의 건설』
소순창(건국대 행정학과 교수)
 - 제 2주제: 『지방재정의 현황과 개선방향』 손희준 (청주대 행정학과 교수)
- 토론: - 김기수(안전행정부 자치제도정책관)
 - 박기백(서울시립대 세무학과 교수)
 - 박준복(인천 참여예산네트워크 운영위원장)
 - 이창현(서울연구원장)
 - 최 성(고양시장)

■ 발표 요지

제 1주제: 『지방자치 20년 평가를 통한 새로운 ‘분권형 선진국가’의 건설』 소순창(건국대 행정학과 교수)

- 우리나라 지방자치는 1991년 3월과 6월 새로운 지방선거를 통해 부활한 이래 20여 년이 지나는 동안 나름의 성과가 있었으나, 현재는 우리 사회의 구조적 위기현상(저출산·고령화, 고용 없는 저성장, 교육비 부담 증가 등)과 기존 중앙집권적인 성장전략 시스템에 의존한 정부시스템의 기능부전 현상이 맞물리면서 다양한 문제점들을 노정하고 있음. 지금과 같이 중앙부처(관료)-중앙 정치인-대기업-중앙언론이 기득권을 중심으로 연대되어 있는 기능부전의 집권형 정부시스템이 고수되는 한 우리사회가 해결해야 할 당면 핵심과제인 ▲일자리 창출 ▲교육 정상화 ▲복지 확대 등의 해결이 난망한 상황
- 이에 ▲ 복지기능의 지방정부 이전 ▲ 교육자치 기능의 지방이전 ▲ 일자리 창출 기능의 지방이전 등 ‘분권형 선진국가’ 건설을 대안으로 제시함. 분권형 선진국가를 통한 현실적인 문제해결 방향으로 ▲중앙-지방정부의 개혁적인 역할정립으로 새로운 정부운영방식 구축 ▲기능(일)-재정(돈)-권한(힘)-인력(사람)의 연계를 통한 포괄적 지방이양 ▲준연방제 수준의 광역지방정부(道) 기능 강화를 제시
- 과거 정부의 지방자치 개혁을 평가하면 첫째, 군사정부(1987~1992)는 수동적 지방분권(지방자치체도의 수동적 실시) 둘째, 문민정부(1993~1997)는 소극적 지방분권(특별한 지방분권정책 없이 과거 체도를 수동적으로 지속) 셋째, 국민의 정부(1998~2002)는 디딤돌의 지방분권(지방자치와 국가균형발전에 대한 원칙을 제시했으나 분산정책에 집중하고 경제적 지원을 강조함으로써 지방분권 신장에는 기여에 한계) 넷째, 참여정부(2003~2007)는 미완의 지방분권(지방분권 로드맵을 통해 7대 목표와 33개 세부과제를 선정하는 등(예, 자치경찰, 교육자치, 특별지방행정기관) 지역이양에 노력했으나 지방분권보다는 지역균형발전에 집중) 다섯째, MB정부(2008~2012)는 미온적 지방분권(각 부처로부터 분권과제 실행계획을 취합 4대 분야 20대 과제를 선정, 시행했으나 중앙정부권한의 지방분권 실적은 미흡(총 1,265개 중앙행정권한 지방이양 대상과제 중 34개 이양)이라 특징지을 수 있음.
- 현 정부의 경우 대선공약 지방분권·균형발전 과제로 ▲시군구 통합 철회 ▲광역(시도)행정체제 개편 우선 추진 ▲중앙행정권한의 획기적 지방이양 및 지방의 자주재정권 강화 ▲지역균형 발전 및 인사 대탕평 실천 ▲각 지역 발전을 위한 비전 마련 등을 내세웠으나 지역발전위원회의 역할을 강화하겠다는 선언적 의지표명만 있었을 뿐 아직까지 구체적인 시행계획이 없는 상태임.

- 기존 분권운동은 당위론적, 대증요법적, 소극적·수동적, 지역간 연대가 결여된 상태로 중앙정치에 예속된 분권운동을 해 옴. 향후 새로운 분권운동의 방향은 ▲지역주민의 실리 추구 ▲미래지향적이고 적극적·능동적 권한이양 ▲수도권-비수도권 지역간 연대 지향 ▲지방정치 활성화를 위한 분권운동이 되어야 할 것임. 이를 통해 복지국가 실현, 교육대국 실현, 지역경제 활성화가 가능한 균형발전 분권형 선진국가 실현을 도모해야 함.
- 새로운 분권형 선진국가 실현을 위한 핵심 과제로는 ▲중앙정부와 지방정부의 ‘획기적인’ 역할 재정립 ▲중앙정부가 수행하고 있는 교육기능, 복지기능, 지역경제 활성화 기능을 중심으로 광역지방정부(시도)에 이양 ▲기능(일) 뿐만 아니라 권한(힘), 재정(돈), 중앙정부의 인력을 포괄적으로 지방정부에 이양하여, 지역의 교육, 복지, 지역경제 활성화가 필요하며 궁극적으로 교육-복지-지역경제가 연계 활성화되어 지역주민의 편익을 도모하고, 지역의 일자리까지 창출할 수 있는 시스템을 구축해야 함. 이를 위해 현재 중앙정부(교육부, 보건복지부, 산업통상자원부 등)가 수행하고 있는 교육, 복지, 지역경제활성화 기능이 시도 및 시군구에 포괄적으로 이양되고, 중앙부처도 새로운 시대에 맞는 정부조직개편을 단행해야 함. 이를 실현하기 위하여 교육, 복지, 지역경제활성화 기능을 지방정부로 이양하기 위한 <기능별 포괄이양법>제정을 촉구함.
- 결론적으로 미시적인 현안 대응을 위해 ▲저출산·고령화 사회에 대응하기 위한 분권적 복지정책 ▲중앙정부의 기능 이양시 재정과 인력의 동시포괄 이양 ▲중앙정부가 기관위임사무를 지방정부에 위임해서 처리할 경우 기능위임 뿐만 아니라 재정과 인력도 동시 위임(영유아보육사업) ▲지방세의 세율조정을 중앙정부(기재부) 임의대로 결정하고, 국회에서 처리하도록 하는 중앙집권적 시스템을 탈피하고 지방의 목소리를 충분히 반영(취득세율 조정)해야 함.
- 거시적 현안 대응을 위해서는 ▲교육문제의 경우 완전한 교육자치를 통하여 지역마다 특성 있는 교육정책으로 대응 ▲복지문제는 중앙정부가 각 지방정부에 civil minimum을 충족시켜주고, 나머지 복지 수준은 지방정부가 노력하여 local optimum 충족시킬 수 있는 자율과 책임 구현 ▲실업 및 일자리 창출문제는 중앙정부 차원에서 거시적인 실업정책은 대응하되 각 지방정부는 지역의 특성에 맞는 실업 및 일자리 창출 기능을 수행할 수 있는 시스템 구축이 필요

제 2주제: 『지방재정의 현황과 개선방향』 손희준 (청주대 행정학과 교수)

- 우리나라 지방재정은 국가재정에 비해 항상 차순위이고 잔여적이며 부정적 시각과 통제지향적인 관점과 인식이 존재하여 지방은 열패감에 사로잡혀 있는 상태. 현재 우리나라 지방재정의 특징으로는 ▲행정자치와 교육자치의 분리 및 광역과 기초 등으로 인해 자원배분 구조가 복잡하고 ▲특별시·광역시와 자치구 및 도와 시·군 간의 세목과 자원배분구조가 상이하며 ▲ 새 정부 복지재정(영유아보육료 지원 등) 수요부담에 대한 중앙과 지방간 갈등이 노정되어 있는 상황
- 세입측면을 볼 때, 재정규모에 있어 중앙재정 규모의 증가율이 지방에 비해 상대적으로 큰 가운데 지방세수입과 세외수입 등 지방의 자체재원 비율보다 의존재원 비율이 급증하여 지방재정의 중앙 의존성이 강화되어 옴. 특히 보조금이 가장 높은 증가율을 나타내 지방자치의 의미를 퇴색시킴. 지방채무도 민선 1기(1995~1997)에는 4.2%였으나 최근 중앙정부의 경제살리기 정책 등에 의해 채무가 증가
- 세출측면은 첫째, 기능별 분류에서 1997년부터 사회개발비가 경제개발비를 능가함. 사회개발비 중 사회보장비가 1996년 3조 5천억 원에서 2005년 15조원으로 4.4배 증가했으며 2010년 예산기준으로 사회복지비만 21조 원에 달함. 둘째, 성질별 분류에서는 경상이전비의 증가율이 높음.
- 지방재정의 문제점으로는 첫째, 지방세 기능의 불충분성(▲지방세는 세수충당과 안정성 면에서 취약하고 조세가격(value for money) 기능을 수행하기 어려운 구조적 문제를 내포 ▲지방세 비중이 매우 낮아 세원배분 체계상의 세목할당 부적절 ▲지방세 수입으로 인건비도 충당 부족 ▲세원배분의 격차가 재정력 격차와 연결) 둘째, 지방세가 특별·광역시 등 광역 중심으로 할당되어 있고 소득·소비가 광역에 편재되어 있음에서 오는 지방자치단체간 불균형 심화 셋째, 지방교부세와 국고보조금 등 의존재원이 지속적으로 증가함에 따라 對 중앙 의존성 심화 넷째, 2005년 분권교부세 신설 이후 사회복지사업에 대한 지방재정 수요가 급증하는 가운데 재정력이 약한 기초자치단체에 부담 과중 다섯째, 지방세에 대한 비과세와 감면규모가 지속적으로 증가 여섯째, 중앙정부 정책에 의한 채무발행 증가로 지정건전성 악화 등을 들 수 있음.
- 박근혜 정부의 대선공약 중 지방재정관련 내용은 지방분권이나 지방재정에 대한 공약이 대체로 평이하고 일반적이었으며 주요 내용으로는 ▲지방소비세 상향을 통해 수수비중의 확대 도모 ▲지방교부세와 보조율 인상 등 재정조정제도 개선 ▲재정건전성 확보를 위한 관리제도 개선 등을 꼽을 수 있음. 당선 이후 새누리당과 대통령직인수위원회 등이 밝힌 실천과제에서 지방소비세 확대 등이 추가됨.
- 박근혜 정부의 국정목표 중 사회분야 목표에서 지방재정관련 정책을 포함(안전과 통합의 사회에 포함되어 있고 국정전략은 18번째 ‘지역균형과 지방분권 촉진’으로 구조화 되어 있음.) 지방재정 관련 국정과제와 세부과제로는 전략 18: 지역균형발전과

지방분권촉진 과제 중 ‘113 지방재정 확충 및 건전성 강화’가 해당 세부과제임. 이러한 지방재정관련 국정과제는 재원확충과 재정건전성 확보를 위한 방향을 큰 틀에서 재확인하는 수준에 그치고 있음.(▲지방의 자체재원 비중 확대(지방소비세 인상 등 지방세 비중확대 및 취득세 중심의 세입구조에서 지방소득·소비세 중심으로 개편, 비과세 감면 축소, 체납 징수율 제고, 세외수입관리체계 강화 등)) ▲지방재정조정제도 개선(보통교부세 산정시 지역발전 정도에 따라 수입산정 차등화, 특별재정보전금 폐지, 분권교부세 통합) ▲지방재정의 건전성 및 투명성 강화(지방채무 및 지출관리 강화, 통합재정수지 산출, 중앙투융자 사전심사 대상 확대, 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개, 계약 및 입찰전 과정 공개 의무화, 지방공기업과 출자출연기관의 체계적 관리)

- 재정분권을 위한 제도개선 방향으로 첫째, 중앙-지방간 재정관계 재구축(▲중앙-지방간 기능 및 사무재분배에 따른 자원배분 연계, 지방재정은 바람직한 지방자치 정착을 위한 ‘자율과 책임’ 원칙 구현 ▲ 중앙-지방간 협력적 재정거버넌스체제 수립 필요) 둘째, 국세와 지방세의 세원 배분시 지방의 책임성 강화를 위해 지방세 비중 현행 8:2에서 1단계(7:3), 2단계(6:4)까지 확대 필요 셋째, 중앙-지방의 기능분담에 따른 세출관리 넷째, 재정운영의 책임성 강화 및 투명성 확보가 요구됨.

■ 토론 요지(토론자 가나다순):

1. 김기수(안전행정부 자치제도정책관)

- 안전행정부의 지방자치관련 국정과제는 첫째, 지방분권 강화 둘째, 지방재정확충 및 건전성 강화이며 3대 추진목표는 ▲안전한 사회(국민안전 종합대책수립) ▲유능한 정부(정부3.0 기본계획 수립) ▲성숙한 자치(지방자치 발전 종합계획(수립중))임. 지방분권의 기조는 자치단체에 자율권을 확실히 주되 자기책임성을 담보하는 방향임.
- 지방분권 강화 정책으로는 ▲강력한 지방분권 추진체계 구축 ▲중앙권한의 지방이양 적극 추진 ▲인구 100만 이상 대도시 특례방안 마련 ▲핵심 지방분권과제 추진 ▲지방의회 기능 강화 ▲중앙-지방 협력회의 설치 ▲지방조직 자율성 확대 ▲읍면동 주민자치회 시범 실시 및 확대임.
- 지방재정확충 및 건전성 강화를 위해 ▲지방세 비중 확대 및 이전 재원 축소 ▲자치단체의 세외수입 관리 강화 ▲지방 재정조정제도 개선 ▲지방재정공시 확대 ▲자치단체투자 심사 강화 ▲자치단체 출자·출연기관의 체계적 관리를 추진 중임.

2. 박기백(서울시립대 세무학과 교수)

- 한계에 달한 중앙정부 중심의 국가운영이 개선되어야 함. 이는 공공기관 이전만 아니라 권한(사무)과 재정이 이양되어야 실질적으로 분권이 가능해짐. 분권의 수준은 ‘주민의사 등 정보 파악’ ‘및 의사결정 비용’ 과 ‘규모 및 범위의 경제’ 간의 특실에 따라 결정되어야 한다는 점임. 구체적인 이양 대상은 ▲교육(교육감이 담당하고 교육특별회계로 재정이 독립된 초중등 교육은 지방정부 소관으로 전환하는 작업 필요) 및 치안임 반면, ▲기초생보, 연금, 의료 등 주요 복지는 복지가 많은 지역간 이동발생 등 문제가 있어 전국적인 통일성이 필요하며 보충적인 복지에서 지방정부기 역할
- 지방정부의 재원은 지방정부가 담당하고 있는 기능을 수행할 수준이면 됨.. 다만 재원의 성격이 지방에 적합한 것일 필요는 있음. 이런 관점에서 보면 발표자의 의견과 큰 차이는 없음. 언급한 대로 첫째, 가격 기능을 하는 재산세의 역할을 강화하는 것이 필요 둘째, 그리고 부가가치세를 공동으로 사용하는 지방소비세(부가가치세의 5%)를 대폭 확충하는 것이 가장 핵심적인 재원 확충 방안이라고 봄. 셋째, 추가적으로 지방세에 대한 중앙정부의 조세감면을 제한하는 것도 필요 넷째, 현재의 교육교부금을 없애고, 해당 재원을 재정 상황을 고려하여 지방정부에 교부한 다음에 지방정부가 교육비 부담을 하도록 바꿀 필요.

3. 박준복(인천 참여예산네트워크 운영위원장)

- 지역시민단체 입장에서 볼 때 지방분권의 필요성에 공감하며 인천시의 사례를 볼 때 도 가장 시급한 것이 매년 증가하는 복지예산 확보 문제임. 대부분 중앙정부와 시가 공동 부담하고 있지만 정부의 예산부담율이 갈수록 줄어들어 시가 부담해야 할 예산이 증가하고 있는 실태임. 이에 정부의 지방이양 복지분야 사업을 중앙에서 다시 가져가도록 해야 한다는 여론도 있음.
- 재원부족이 심화됨에 따라 정부의존도가 커지고 있는 상황임. 지자체 예산확보는 세입과 보조금이 두 축인데 인천시의 경우 지난 해 지방교부세(자주재원) 지원규모가 1,911억 원으로 전체 지방교부세의 0.7%에 그치는 실정.(부산시 9,139억 원, 대구시 7,489억 원)
- 지방자치단체간 불균형을 완화하고 날로 악화되는 지방재정 건전화를 위해서는 ▲국세의 지방세 이양 ▲최저생활보장 및 저출산, 고령화 정책예산은 전액 정부지원 ▲자치구 재원 보전대책 마련 등이 시급한 과제임.

4. 이창현(서울연구원장)

- 박근혜 정부는 지방자치를 실현할 수 있는 물적토대인 지방의 세수기반 확충에 대해 정책적 지원을 해야 함. 그런 면에서 지방세수입의 근간이 되는 취득등록세의 일방적 인하는 바람직하지 않음. 중앙정부는 국세를 중심으로 세율을 조정할 수 있으며, 지방정부는 지방세를 중심으로 자기결정성을 갖는 것이 바람직함. 또, 지방세가 광역

중심으로 할당되어 있고, 소비와 소득 등이 광역에 편재되어 있다는 점도 문제임.

- 지방세체계 개편을 위한 제언으로는 ▲국세 및 지방세체의 개편을 통한 국세-지방세 간 불균형 시정(지방소득세는 독립 세원화하여 지방자치단체가 세목운영의 자율성을 갖도록 해야 하며 지방소비세는 OECD 선진국가의 부가가치세 평균이양비율이 40% 정도인 것을 감안하여 현행 부가가치세수의 5%인 세율을 20%이상으로 확대해야 함) ▲지방세 비과세·감면혜택의 개선과 자주적 세제정책(자주적 세제정책 측면에서 지방세 비과세감면의 운영이 현행 『지방세특례제한법』에 의해 일괄적으로 운영되기 보다는 주민의 대표성을 지니는 지방의회에서 제정하는 조례를 중심으로 하여 규정되어야 하며, 중앙정부가 지방세에 영향을 미칠 수 있는 정책을 추진하고자 할 경우 반드시 지방자치단체와 사전에 협의할 수 있는 의무적 협의기구를 설치하는 것이 바람직함) ▲지방자치단체 간의 조세경쟁(tax competition) 지양 필요(지방자치단체 간 자동차 등록 유치를 위한 세수확보 경쟁은 공채매입률 인하, 포상금 지급, 비정상적인 자동차 등록유치 활동 등 비생산적인 출혈경쟁으로 인하여 결국 지자체의 지방세수는 감소하게 되고 전체 지방재정의 악화로 이어짐) 등임.

5. 최 성(고양시장)

- 재정분권의 현실은 전국 244개 자치단체 중 125개는 자체세입으로 인건비 충당조차 곤란한 상태이며, 많게는 수십조에 이르는(서울 26조, 경기15조, 인천 12조) 천문학적인 지방정부의 부채로 인해 지방자치의 핵심이라 할 수 있는 재정분권은커녕 중앙정부에 대한 지방재정의 철저한 예속으로 말미암아 최소한의 지방자치 실현을 위한 기본 토대조차 마련되지 않은 심각한 상황으로 인식하고 있음.
- 좋은 지방정부를 위한 ‘진정한’ 재정분권을 위한 제언으로 ▲종합적 청사진이 필요함.(재정분권과 밀접히 관련되어 있는 <지방일괄이양법> 등 지방정부의 재정건전성 강화를 위한 각종 법률, 제도 등 보완 및 대폭적인 지방정부로의 권한이양) ▲박근혜 정부의 지방자치 관련 대선공약의 성실한 이행(국회 예산재정개혁 특별위원회가 8월 28일 확정 예정이니 지방재정 건전화 방안은 보다 종합적으로, 보다 지방의 입장에서 개선책이 마련되어야 함.) ▲종합적이고 체계적인 지방분권 및 재정분권 추진(국회차원의 지방분권 실현 특별위원회 구성을 통해 지방으로의 분권을 위한 법적 토대 마련) ▲중장기적인 개헌의 필요(‘좋은’ 지방정부 수립을 통한 통일대비 자치와 분권형 헌법개정에 대한 진지한 논의가 국회차원에서 시작될 필요)

정책네트워크 내일
policynetwork.or.kr

국민의 목소리가 정책이 되는 따뜻한 변화!
정책네트워크 내일(www.policynetwork.or.kr)에서
함께 하실 수 있습니다.